

Schriften zum Umweltrecht

Band 203

Die Justiziabilität des Klima- und Umweltschutzes

Effektiver Rechtsschutz als Antwort
auf strukturelle Durchsetzungsdefizite

Von

Till Arne Storzer



Duncker & Humblot · Berlin

TILL ARNE STORZER

Die Justiziabilität des Klima- und Umweltschutzes

Schriften zum Umweltrecht

Herausgegeben von Prof. Dr. Michael Kloepfer, Berlin

Band 203

Die Justiziabilität des Klima- und Umweltschutzes

Effektiver Rechtsschutz als Antwort
auf strukturelle Durchsetzungsdefizite

Von

Till Arne Storzer



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät der Universität Regensburg hat diese Arbeit
im Jahre 2023 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2024 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: L101 Mediengestaltung, Fürstenwalde
Druck: CPI books GmbH, Leck
Printed in Germany

ISSN 0935-4247

ISBN 978-3-428-18981-6 (Print)
ISBN 978-3-428-58981-4 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Für meine Familie

„Das Ziel des Rechts ist der Friede, das Mittel dazu der Kampf. Jeder ist ein geborener Kämpfer ums Recht im Interesse der Gesellschaft.“

– Rudolph von Jhering, Der Kampf um's Recht (1872) –

Vorwort

Die Arbeit befindet sich auf dem Stand von September 2022. Spätere Rechtsprechung und Literatur konnten vereinzelt bis zum Frühjahr 2023 berücksichtigt werden.

Hinter jeder Dissertation steht die Unterstützung vieler Menschen, denen ich in Dankbarkeit verbunden bin und bleiben werde.

An erster Stelle bedanke ich mich bei meinem Doktorvater *Prof. Dr. Alexander Graser*. Er hat mir selbst als externer Doktorrand stets das Gefühl gegeben, Teil seines Teams zu sein. Und das vor dem Hintergrund der Corona-Pandemie, unserer geographischen Entfernung und der Tatsache, dass wir uns bis zur Disputation nur virtuell kannten. Über den gesamten Zeitraum schaffte er es, praktische Konkordanz zwischen einer anregungsreichen Betreuung und der Wissenschaftsfreiheit herzustellen. Er prägte dadurch nicht nur die Dissertation, sondern mein gesamtes juristisches Verständnis. Dafür gebührt ihm mein herzlichster Dank.

Ebenso möchte ich mich bei *Prof. Dr. Rike Krämer-Hoppe* bedanken. Durch ihr sehr konstruktives Zweitgutachten stieß sie in mir Prozesse des Nach- und Überdenkens an, die der Arbeit zugute kamen. Ebenso bin ich dankbar für ihre unverzügliche Bereitschaft, das Zweitgutachten zu erstellen.

Den größten Dank möchte ich meiner Familie aussprechen. Meinen Eltern *Anja* und *Dr. Hans Dieter Storzer* gebührt herausragender und in Worten bloß unvollkommen auszudrückender Dank. Sie ermöglichen es mir seit jeher, den Fokus auf eine sorgenfreie Ausbildung zu legen. Ohne ihre emotionale und tatsächliche Unterstützung wäre diese Arbeit nicht zustande gekommen. Nicht nur ihre Unterstützung, sondern auch ihr spürbarer Stolz und ihre unendliche Liebe, trieben mich über den gesamten Zeitraum an.

Auch möchte ich meinem Bruder *Jan Ole Storzer* danken. Er hat mir vorbildhaft gezeigt, wie Durchhaltevermögen gelebt wird. Nicht nur für diese Kraft, sondern auch für seinen stetigen Rückhalt, bin ich ihm dankbar.

Ebenso möchte ich meinen Großeltern, *Waltraud* und *Peter Oechelhaeuser* sowie *Erika* und *Michael Storzer* herzlichst danken, die mich nicht nur unterstützt und motiviert, sondern stets mitgeprägt haben.

Zudem möchte ich mich bei meinen Freunden und Freundinnen und Arbeitskollegen und -kolleginnen bedanken. Sie haben ein Umfeld des Austau-

sches wie der gegenseitigen Motivation geschaffen. Für die gemeinsame Zeit mit und abseits dieser Arbeit bin ich dankbar.

Die Arbeit wurde ausgezeichnet mit dem Preis der Maria Giovanna Cueddu-Wiedemann Stiftung für die beste Dissertation mit internationalem Bezug an der Juristischen Fakultät der Universität Regensburg. Den Stiftern des Preises, vertreten durch den Vorstand Herrn *Anton Wiedemann*, gebührt mein besonderer Dank.

Schließlich danke ich dem Herausgeber *Prof. Dr. Michael Kloepfer* für die Aufnahme der Arbeit in diese Schriftenreihe.

Hamburg, im Sommer 2023

Till Arne Storzer

Inhaltsübersicht

A. Einleitung	21
I. Problemstellung und Ziel der Arbeit	21
II. Gang der Untersuchung	22
III. Begriffsbestimmungen	23
B. Zugang zu Gerichten	29
I. Grundlagen der Rügebefugnis und des Rechtsschutzes	29
II. Grundlagen des Rechtsschutzes im Klima- und Umweltschutz	47
III. Fazit	63
C. Entwicklungskräfte im Klima- und Umweltschutz	65
I. Entwicklung des Klima- und Umweltschutzes	65
II. Entwicklung des klima- und umweltschützenden Rechtsschutzes	84
III. Entwicklungsziele und -tendenzen	118
IV. Fazit	119
D. Verwaltungsprozessualer Klima- und Umweltschutz	122
I. Einordnung und Abgrenzung	122
II. Verwaltungsrechtsweg	123
III. Fazit	211
E. Eine neue Ära des verwaltungsrechtlichen Umwelt- und Klimaschutzes?	214
I. Justiziabilität für Individualklagen	214
II. Justiziabilität für Verbandsklagen	218
F. Verfassungs-, unions- und völkerrechtlicher Klima- und Umweltschutz	224
I. Verfassungsrechtlicher Klima- und Umweltschutz	224
II. Unionsrechtlicher Klima- und Umweltschutz	244
III. Völkerrechtlicher Klima- und Umweltschutz	249
IV. Das Instrument der Klimaklage	253
V. Fazit	266
G. Warum sich etwas ändern kann, muss und wo die Grenzen erreicht sind.	269
I. Warum Klimaklagen nicht illegitim und Gerichte nicht die „falschen“ Orte sind	269
II. Warum der Gang zu Gericht lohnenswert sein kann	274
III. Wo der Gang zu Gericht an seine Grenzen stößt	293
IV. Fazit	305

H. Ausblick und Zusammenfassung	308
I. Kein Kollaps der Justiz bei geweiteter Justiziabilität	308
II. Schlussbemerkung und zusammenfassende Thesen	317
Literaturverzeichnis	321
Internetquellen	348
Stichwortverzeichnis	354

Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung	21
I. Problemstellung und Ziel der Arbeit	21
II. Gang der Untersuchung	22
III. Begriffsbestimmungen	23
1. Justiziabilität	23
2. Klimaschutz im Recht	23
3. Umweltschutz im Recht	25
4. Strukturelle Durchsetzungsdefizite	26
5. Effektivität	28
B. Zugang zu Gerichten	29
I. Grundlagen der Rügebefugnis und des Rechtsschutzes	29
1. Das Fundament der Rügebefugnis	29
a) Grundsätze des Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG	30
aa) Grundsatz der objektiven Wertentscheidung	30
bb) Grundsatz des Individualrechtsschutzes	31
cc) Grundsatz der institutionellen Garantie	33
b) Entstehungsgeschichtliche Bedeutung des subjektiven Rechts- schutzsystems	33
aa) Entstehungsgeschichtliche Bedeutung des Art. 19 Abs. 4 GG	33
(1) Enumerative Verwaltungsrechtspflege	33
(2) Missbrauch durch nationalsozialistische Ideologien	35
(3) Abkehr von beidem	37
bb) Entstehungsgeschichtliche Bedeutung der subjektiv-öffent- lichen Rechte	38
2. Das subjektiv-öffentliche Recht und seine Klassifizierung	39
a) Das subjektive öffentliche Recht	40
b) Klassifizierung als subjektives Recht (Schutznormlehre)	41
3. Die Rügebefugnisse und ihre Funktionen	43
a) Klagebefugnis im Verwaltungsrecht	43
b) Beschwerdebefugnis im Verfassungsrecht	45
II. Grundlagen des Rechtsschutzes im Klima- und Umweltschutz	47
1. Individualrechtsschutz	47
a) Das Problem der subjektiv-öffentlichen Rechte	47
b) Multi- statt Bipolarität	49
c) Drittschutz im Klima- und Umweltschutz	51
2. Verbandsklagebefugnisse	53

a)	Subjektiver Rechtsschutz durch Verbandsklagen	54
b)	Objektiver Rechtsschutz durch Verbandsklagen	55
aa)	Funktionen der altruistischen Verbandsklage	57
(1)	Verlässliche Justiziabilität trotz Objektivität	57
(2)	Kontrolle der Exekutive	58
(3)	Unterstützung der Exekutive	59
(4)	Subjektive Funktionen	59
(5)	Repräsentations- und Kumulationsfunktion	60
bb)	Verfassungsrechtliche Zulässigkeit	61
III.	Fazit	63
C.	Entwicklungskräfte im Klima- und Umweltschutz	65
I.	Entwicklung des Klima- und Umweltschutzes	65
1.	Internationale Ebene	65
a)	Umweltschutzrecht	65
aa)	Ziele und Prinzipien der EU	66
bb)	Sekundärrechtliche Umsetzung	67
cc)	Völkerrechtlicher Umweltschutz	67
b)	Klimaschutzrecht	68
aa)	Europarechtlicher Rahmen	68
bb)	Völkerrechtlicher Rahmen	70
(1)	Wiener Übereinkommen zum Schutz der Ozonschicht ..	70
(2)	VN-Klimarahmenübereinkommen	71
(3)	Kyoto-Protokoll	72
(4)	Aichi-Ziele	72
(5)	Agenda 2030	73
(6)	Übereinkommen von Paris	74
2.	Nationale Ebene	76
a)	Umweltschutzrecht	76
aa)	Entwicklungen im Umweltrecht	76
bb)	Umweltschutzprinzipien	78
(1)	Vorsorgeprinzip	78
(2)	Verursacherprinzip	79
(3)	Kooperationsprinzip	80
(4)	Weitere (neuere) Prinzipien	80
b)	Klimaschutzrecht	81
aa)	Klimaschützende Rahmenbestimmungen	81
bb)	Energiewirtschaftsrechtliche Umsetzungsbestimmungen ...	83
II.	Entwicklung des klima- und umweltschützenden Rechtsschutzes	84
1.	Entstehung der deutschen Verbandsklage	84
a)	Entwicklungskräfte aus den USA	84
b)	Das wachsende Umweltbewusstsein und die ersten legislativen Reaktionen	85

c)	Die landesrechtlichen Vorreiter	88
2.	Entstehung des UmwRG	90
a)	Gemeinschaftsrecht als Maßstab	90
aa)	Aarhus-Konvention	90
(1)	Der Weg zur Aarhus-Konvention	90
(2)	Die Rolle und das Ziel der Aarhus-Konvention	92
(3)	Inhalt der Aarhus-Konvention	95
(a)	Erste Säule: Informationsrechte	96
(b)	Zweite Säule: Beteiligungsrechte	97
(c)	Dritte Säule: Zugang zu Gericht	98
(aa)	Rechtsschutz bei Verletzungen der Informationsrechte	98
(bb)	Rechtsschutz bei Verletzungen der Beteiligungsrechte	99
(cc)	Rechtsschutz bei Verletzungen sonstigen innerstaatlichen Umweltrechts	99
bb)	Umsetzung	101
(1)	Europarechtliche Umsetzung	101
(a)	Umsetzung der 1. Säule	101
(b)	Umsetzung der 2. Säule und des korrespondierenden Zugangs zu Gericht	102
(c)	Umsetzung der 3. Säule	103
(2)	Nationale Umsetzung	104
b)	Richterliche Konkretisierungen	106
aa)	Stärkung der Klagerechte	106
(1)	„Janecek“-Urteil	106
(2)	„Braunbär I“-Urteil	107
(3)	„Trianel“-Urteil	109
(4)	„Altrip“-Urteil	110
(5)	„Braunbär II“-Urteil	111
(6)	„Protect“- Urteil	112
bb)	Schwächung der Präklusion	113
(1)	„Präklusions I“-Urteil	113
(2)	„Präklusions II“-Urteil	114
c)	Legislative Reaktionen	115
aa)	2013	115
bb)	2015	116
cc)	2017	117
III.	Entwicklungsziele und -tendenzen	118
IV.	Fazit	119
D.	Verwaltungsprozessualer Klima- und Umweltschutz	122
I.	Einordnung und Abgrenzung	122
II.	Verwaltungsrechtsweg	123

1. Allgemeine Voraussetzungen	123
2. Vorverlagerter Rechtsschutz	124
a) Begriffsverständnis	124
b) De lege lata	125
aa) Konzentration statt Phasenspezifikation	125
(1) Rechtsschutz bei der Bundesfachplanung im Netzausbau	126
(2) Rechtsschutz bei der Bundesverkehrswegeplanung	128
(3) Rechtsschutz bei Klimaschutzplänen und -programmen	129
bb) Das Problem einer einheitlichen Definition der Betroffenheit	130
(1) Kein einheitlicher Maßstab im Unionsrecht	130
(2) Kein einheitlicher Maßstab im nationalen Recht	131
c) De lege ferenda	133
3. Vorläufiger Rechtsschutz	134
a) Begriffsverständnis	134
b) De lege lata	136
aa) Das Problem der Irreversibilität	136
bb) Zielkonflikte im Eilrechtsschutz	138
c) De lege ferenda	139
4. Die Subjektivität im Umweltrecht	142
a) Europäische Mobilisierung der Individualklagenden	142
aa) Das bemühte Schritthalten des BVerwG	143
bb) Die europäische Individualisierung	144
(1) Das Ziel	144
(2) Die Mittel	147
cc) Die Folgen der Mobilisierung	149
b) Grenzen des Drittschutzes	152
aa) Grenzen des Nachbarbegriffs	153
(1) Keine einheitlichen und auf den Klimaschutz übertrag-	
baren Maßstäbe	153
(2) Legislative Reaktion aus Gründen der Systematik und	
der Missbrauchsvorsorge	155
(3) De lege ferenda: räumlich begrenztes Recht auf Klima-	
schutz?	156
bb) Grenzüberschreitender Drittschutz	157
(1) De lege lata	157
(2) Legislative Reaktion aus Gründen der Praktikabilität und	
Wirtschaftlichkeit	160
(3) De lege ferenda: Umweltschutz durch das Lieferketten-	
sorgfaltspflichtengesetz	162
cc) Grenzen der Differenzierung zwischen Gefahrenabwehr und	
Risikovorsorge	163
(1) Europäische Subjektivierung der Risikovorsorge	163
(2) Legislative Reaktion aus Gründen der Rechtsklarheit	
und effektiven Vorsorge	164

5. Die (schwindende) Verbandsklage des BNatSchG	167
a) Allgemeine Voraussetzungen	167
b) Naturschutzrelevante Vorschriften	169
c) Das Verlangen der Integration	170
6. Die Rechtsbehelfe des UmwRG	171
a) Allgemeine Voraussetzungen	171
aa) Der Anwendungsbereich	171
bb) Die Kriterien der Rügebefugnis	172
(1) Anerkennung des Verbands	172
(2) Bedeutung der Rechtsverletzung für die Entscheidung ..	173
(3) Berührung des satzungsgemäßen Aufgabenbereichs	173
(4) Beteiligung des Verbands	174
cc) Die Dichotomie im UmwRG	174
b) Defizite	176
aa) Defizitärer Anwendungsbereich	176
(1) Vorverlagerte Verbandsklage	176
(a) Verbindliche Berücksichtigung von Umweltbelangen	178
(aa) Bei Bundesfachplanungen im Netzausbau	178
(bb) Bei der Bundesverkehrswegeplanung	179
(b) Verbindliche Berücksichtigung von Klimabelangen	
in sämtlichen Planungen	181
(c) Keine ausreichenden und zweckmäßigen Überprü-	
fungsmöglichkeiten	183
(d) Würdigung	185
(2) Der Vorhabenbegriff des § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 UmwRG	186
(a) Der strikte Anlagenbezug wackelt	187
(b) Rechtliche Gründe einer Weitung	187
(c) Rechtspolitische Gründe einer Weitung	189
(3) Konnexität zur Verwaltungsaktqualität widerspricht	
Völkerrecht	190
bb) Justiziabilität von Fehlern im Verwaltungsverfahren	193
(1) Verbandsklagemöglichkeit	193
(2) Individualklagemöglichkeit	194
(a) Prozessuale Erleichterung durch das UmwRG?	195
(b) Materiell-rechtliche Subjektivierung durch das	
UmwRG?	196
(aa) Argumente für eine Subjektivierung	197
(bb) Argumente gegen eine Subjektivierung	199
(cc) Würdigung	201
(dd) Ausblick	202
cc) Entkernung der UVP	203
(1) Keine Verfahrensfehler durch UVP-Fehler	203
(2) Widerspruch zur wachsenden Bedeutung der UVP als	
Verfahren	204

dd) Extensive Heilungsmöglichkeiten	206
(1) Heilung verfahrens- und materiell-rechtlicher Verstöße bis zur letzten Gerichtsverhandlung	206
(2) Widerspruch zu den verfassungs- und gemeinschafts- rechtlichen Grundlagen	206
ee) Die Praktikabilität des UmwRG	209
III. Fazit	211
E. Eine neue Ära des verwaltungsrechtlichen Umwelt- und Klimaschutz?	214
I. Justiziabilität für Individualklagen	214
1. Noch kein subjektiv-rechtlicher Anspruch auf Klimaschutz	214
2. Klimaschutz als gestärkter Abwägungsbelang	217
II. Justiziabilität für Verbandsklagen	218
1. Justiziabilität für UVP-pflichtige Vorhaben und SUP-pflichtige Pläne/Programme	219
2. Justiziabilität auch für nicht SUP-pflichtige Pläne, Programme und Ziele	221
F. Verfassungs-, unions- und völkerrechtlicher Klima- und Umweltschutz	224
I. Verfassungsrechtlicher Klima- und Umweltschutz	224
1. Beschwerdebefugnis	225
a) Individualbeschwerden	225
b) Verbandsbeschwerden	227
2. Materieller Klima- und Umweltschutz	229
a) Staatszielbestimmung Klima- und Umweltschutz	229
b) Möglichkeiten und Grenzen der Generationengerechtigkeit	232
c) Möglichkeiten und Grenzen eines Umwelt- und Klimagrund- rechts	235
d) Möglichkeiten und Grenzen eines Grundrechts auf ein ökologi- sches Existenzminimum	237
e) Möglichkeiten und Grenzen der intertemporale Freiheitssiche- rung	241
f) Intertemporale Freiheitssicherung, ein defizitärer Anfang	243
II. Unionsrechtlicher Klima- und Umweltschutz	244
1. Klagemöglichkeiten gegen unionales Handeln	244
a) Der Nebenschauplatz der „Plaumann“-Formel	244
b) Die „Plaumann“-Formel	245
2. Verbesserung durch die Aarhus-Verordnung?	248
III. Völkerrechtlicher Klima- und Umweltschutz	249
1. Rolle des Völkerrechts noch ungewiss	249
2. Die Resolution 48/13 und der internationale Druck	252
IV. Das Instrument der Klimaklage	253
1. Eingrenzung durch Definitionsversuche	254
a) Ausrichtung der Klagen	254

b) Definition oder doch lieber Konzeptualisierung?	255
2. Charakteristika des klägerischen Begehrens	258
a) Fundamentale und intergenerationelle Klageziele	258
aa) Fundamentale Dimensionen	258
(1) Die Ubiquität des Klimaschutzes und die Reaktion der Klimaklagen	258
(2) Das Transformationsverlangen der Klimaklagen	261
bb) Intergenerationelle Dimension	262
b) Strategische Prozessführung	264
c) Ergebnis: Synergie erzeugt Einzigartigkeit	266
V. Fazit	266
G. Warum sich etwas ändern kann, muss und wo die Grenzen erreicht sind	269
I. Warum Klimaklagen nicht illegitim und Gerichte nicht die „falschen“ Orte sind	269
1. Fließende Grenzen zwischen Politik und Recht	269
2. Legitimität folgt der Legalität	271
3. Expansion der Debatte als legitimes Ziel	272
II. Warum der Gang zu Gericht lohnenswert sein kann	274
1. Justiziabilität konkretisiert und effektiviert	274
a) Rechtsschutz als Antwort auf die Komplexität	274
b) Warum Kollektivität die Individualität nicht ausschließt	275
2. Nicht die Weltrettung, aber ein Anfang: das Potential der Gerichte .	279
a) Verwaltungsgerichte im Klima- und Umweltschutz	280
aa) Durchsetzung demokratischer Rechtsnormen bei materiellem Gleichgewicht	280
bb) Fachgerichtliche Aktualisierung, Auslegung und Analyse der Rechtsnormen	282
b) Bundesverfassungsgericht im Klima- und Umweltschutz	284
aa) Konturierung politischer Entscheidungen	284
bb) Abhilfe der Langzeitverantwortung bei Kurzzeitlegitimation	287
3. Aufbruch zu einer klimawissenschaftlichen Expertokratie?	289
III. Wo der Gang zu Gericht an seine Grenzen stößt	293
1. Kein materiell-, sondern ein prozessrechtliches Problem	293
a) Auslegungen als notwendige Rechtserzeugungen	293
b) Zwischen gemeinschaftsrechtlich Notwendigem und staatsrechtlich Verbotenem	294
2. Die Entstehung der richterrechtlichen Verbandsklage	296
3. (Prozess-)Rechtsfortbildung: eine Lösung ohne Methodik und Anspruch auf einheitliche Vollständigkeit	300
4. Schlussfolgerung: Generalklausel im Anwendungsbereich des Art. 9 Abs. 3 AK	303
IV. Fazit	305

H. Ausblick und Zusammenfassung	308
I. Kein Kollaps der Justiz bei geweiteter Justiziabilität	308
1. Klagewellen und Verlängerungen durch breitere Justiziabilität?	308
a) Geringe Anzahl von Verbandsklagen pro Jahr	309
b) Hohe Erfolgsquote	310
c) Keine Verfahrensverlängerungen	311
2. Quantität in der Justiziabilität zulasten der Qualität in der Prüfung?	312
a) Ressourcenerweiterung	312
b) Verfahrensrechtliche Justiziabilität	313
c) Instrumente des Prozessrechts	313
3. Probleme der Durchsetzung von Entscheidungen?	314
II. Schlussbemerkung und zusammenfassende Thesen	317
Literaturverzeichnis	321
Internetquellen	348
Stichwortverzeichnis	353

A. Einleitung

I. Problemstellung und Ziel der Arbeit

Die Arbeit hätte mit einer zitierten Zeitungsüberschrift zum sechsten Sachstandsberichts des Weltklimarats¹ beginnen können. Wie wäre es mit: „Anpassen oder aussterben“², „Der Menschheit läuft die Zeit davon“³ oder „Kann nichts herauslesen, was in irgendeiner Form Optimismus entfacht“⁴. Wer diese Arbeit aber liest, muss nicht mehr auf die Dramatik des Klima- und Umweltschutzes hingewiesen werden. Wer diese Arbeit liest, sucht Ansätze dagegen. Ansätze aus dem klima- und umweltschützenden Rechtsschutz. Der Titel der Arbeit ist Problemstellung und Ziel zugleich.

Trotz der Verbandsklage aus dem Umweltrechtsbehelfsgesetz verbleiben weiterhin große Teile des Umwelt- und Klimaschutzes im Eigenverantwortungsbereich der Exekutive und Legislative. Eine objektiv-rechtliche Ausrichtung, unbestimmte Formelkompromisse, unverbindliche Absichtserklärungen und vieles mehr erschweren die Justiziabilität. Die Arbeit zeigt, an welchen Stellen die exekutive wie legislative „Blackbox“ für die Judikative geöffnet werden kann und muss. Schon nach dem Umweltgutachten des Sachverständigenrats für Umweltfragen aus dem Jahr 1974 sollte mit der klägerischen Durchsetzungskraft auf das Vollzugsdefizit von Umweltgesetzen reagiert werden.⁵ Auch der Klimabeschluss des BVerfG vom 24. März 2021 aktualisierte die Durchsetzungskraft des Rechtsschutzes.⁶ Das einführende Zitat von *Rudolph von Jhering* wird daher im Lichte dieser Kraft gele-

¹ Intergovernmental Panel on Climate Change (*IPCC*).

² *Pötter/Schwarz*, Anpassen oder aussterben, TAZ v. 28.02.2022.

³ *Fischer/Erdmann/Endres*, Der Menschheit läuft die Zeit davon, Zeit online v. 28.02.2022.

⁴ *Becht*, „Kann nichts herauslesen, was in irgendeiner Form Optimismus entfacht“, FAZ v. 01.03.2022.

⁵ *SRU* (1974), Umweltgutachten, BT-Drs. 7/2802, S. 177 Rn. 650f.: „Wie kann sichergestellt werden, daß das Verfassungsgebot der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung (Art. 20 Abs. 3 GG), das auch den ordnungsgemäßen Vollzug der Umweltschutzvorschriften gemäß den Intentionen des Gesetzgebers umfaßt, beachtet wird? In einem Rechtsstaat [...] bietet es sich an, für diesen Zweck die Anrufung der unabhängigen Gerichte [...] zuzulassen.“

⁶ BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021, Az. 1 BvR 2656/18 et al., Rn. 136 (*juris*); nachfolgend: Klimabeschluss.

sen. Wer für eigene Rechte kämpft, kämpft für die gesamte Rechtsordnung. Sich für die Einhaltung des Rechts einzusetzen ist daher nicht egoistisch, dies nicht zu tun, schon eher. Die Arbeit will dazu beitragen, dass die Individual- und Verbandsklagen nicht als interessensegoistische Mittel verstanden sein müssen. Sie können demokratisch-funktional sein, können sie doch dabei helfen, demokratisch erlassene Rechtsnormen zu aktivieren. Die Arbeit setzt da an, wo diese Möglichkeiten im Klima- und Umweltschutz strukturell geschwächt sind. Das heißt, sie konzentriert sich auf die in diesem System inhärenten Probleme. Die Arbeit widmet sich daher den gemeinsamen Nennern der Rechtsschutzprobleme, statt die Besonderheiten der einzelnen, oft technisch variierenden Umweltrechtsbereiche zu vertiefen. Nach der Arbeit soll Umweltschutz nicht mehr nur als objektiv-rechtlicher Fremdkörper in einem subjektiv-rechtlichen Justiziabilitätssystem verstanden werden. Klimaschutz nicht als Problem, das ausschließlich politisch gelöst werden kann. Die Arbeit zeigt, warum ein robustes materielles Klima- und Umweltschutzrecht nicht ohne ein korrespondierendes Prozessrecht wirken und wachsen kann.

II. Gang der Untersuchung

Um eine Antwort auf strukturelle Defizite geben zu können, müssen zunächst die Strukturen des Rechtsschutzes im Allgemeinen und im Besonderen (Klima- und Umweltschutz) behandelt werden (dazu unter B.). Um prognostizieren zu können, in welche Richtung sich der Rechtsschutz wandeln muss, werden anschließend die Entwicklungskräfte des internationalen und nationalen Klima- und Umweltschutzes dargestellt, aufgeteilt in die materiell- und prozessrechtlichen Entwicklungen (dazu unter C.). Nachdem das Fundament und die Entwicklungskräfte identifiziert wurden, erfolgt die Bestandsaufnahme der verwaltungsprozessualen Möglichkeiten (dazu unter D.). Die Impulse auf den Rechtsschutz ausgehend vom Klimabeschluss und dem Bundes-Klimaschutzgesetz werden im Anschluss untersucht (dazu unter E.). Es folgen die verfassungsrechtlichen Möglichkeiten (dazu unter F.), die kursorisch ebenfalls den Blick auf den unionsrechtlichen und völkerrechtlichen Rechtsschutz lenken. Im Anschluss daran erfolgt ein Perspektivwechsel. Von der konkreten Analyse des status quo wird auf die abstraktere Frage nach der Legitimität, den Chancen sowie den Grenzen einer breiteren Justiziabilität (dazu unter G.) gewechselt. Abschließend wird auf mögliche Konsequenzen eines ausgeweiteten Rechtsschutzes im Klima- und Umweltschutz geblickt (dazu unter H.).

III. Begriffsbestimmungen

1. Justiziabilität

Der Arbeit liegt ein prozessualer Justiziabilitätsbegriff zugrunde. Justiziabel ist etwas, wenn es einer richterlichen Entscheidung, einer Gerichtsbarkeit unterworfen ist.⁷ Ähnlich definiert die Internationale Juristenkommission Justiziabilität als die Fähigkeit, einen Rechtsbehelf vor einer unabhängigen und unparteiischen Stelle geltend zu machen, wenn eine Rechtsverletzung vorliegt oder wahrscheinlich vorliegen wird.⁸ Justiziable Rechte weisen den Rechtsinhaber:innen nicht nur den materiellen Inhalt einer Norm zu, sondern ermöglichen ihnen, einen Rechtsweg zu beschreiten. Die Möglichkeit ist dann zu gewähren, wenn die Rechtstragenden hinreichend begründet der Meinung sind, dass die Pflichten, die sich aus dem einklagbaren Recht ergeben, nicht erfüllt sind.⁹ Justiziabilität zielt damit auf die Wahrung anerkannter Rechte ab. Dabei konzentriert sich die Arbeit auf die Justiziabilität vor den Verwaltungs- und Verfassungsgerichten.

2. Klimaschutz im Recht

Der Klimaschutz ist im Recht ein junger Begriff, der sich dogmatisch noch setzen muss. Im Wesentlichen erfasst das Klimaschutzrecht „die Summe derjenigen Rechtsnormen, die das Klima vor anthropogenen Einwirkungen schützen sollen“.¹⁰ Schutzgut ist danach das Klima.¹¹ Die Schutzwirkung des Klimaschutzes darauf zu beschränken, wäre verfehlt. Klimaschutz bedeutet nicht mehr nur Schutz vor Treibhausgasen. Klimaschutz bedeutet vielmehr Schutz der natürlichen Lebensgrundlage. Dazu gehören Biodiversitäten genauso wie Wälder, Ökosysteme, Luftreinheit, aber auch die Prävention von Extremwetterlagen und des Methanausstoßes durch Massentierhaltung.¹² Um das Klimaschutzrecht zu begreifen, kann es in zwei Wirkungsweisen unterteilt werden. Normen, die den Klimawandel aktiv entgegenzutreten, dienen der Mitigation. Sie dienen einer Prävention und Reduktion der Emissionen von

⁷ Duden, Stichwort „justiziabel“.

⁸ International Commission of Jurists (2008), Comparative experiences of justiciability, S. 6.

⁹ Ebd., S. 8.

¹⁰ Gärditz, Einführung in das Klimaschutzrecht, JuS 2008, 324.

¹¹ Es wird aber auch die Atmosphäre als Schutzgut angesehen, das das globale Klima vollständig umfasst, *Wustlich* (2003), Die Atmosphäre als globales Umweltgut, S. 59 ff., 82 ff.; vgl. auch § 1 Abs. 1 BImSchG, der durch BT-Drs. 11/6633, S. 33 das Klima dem Schutzgut zuzählt.

¹² Für einen Überblick vgl. etwa *UBA* (2021), Emissionsquellen.